

OPPLÆRINGSTILBUDET TIL NYANKOMNE UNGDOMMER FRA UKRAINA

31.01.2025 | Høst 2024



INNHALDSFORTEGNELSE

Innledning	3
Metode og gjennomføring av undersøkelsen	3
Forankring og deltakelse i undersøkelsen	3
Kort om temaer for undersøkelsen	4
Utvalg og data	4
Kort om rettigheter og plikter som omtales	5
Oversikt over ungdom i målgruppa for videregående opplæring	7
Tilstrekkelig oversikt?	8
Forslag til forbedringer	8
Hvilke tilbud deltar ungdommene i?	9
Videregående opplæring	10
Andre tilbud	10
Mer grunnskoleopplæring (§9-7)	10
Opplæring i norsk	11
Innføringsopplæring (§ 6-6)	11
Tilbud i overgangen til videregående opplæring (§ 9-6)	11
Annet	11
Inntak og dokumentasjon	11
Inntaksfrister	11
Dokumentasjon ved innsøking	14
Spesifikt om tilbudet til ungdom som bor i mottak	15
Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner	16
Oppfølgingstjenestens rolle	17
Videregående opplæring for voksne (VOV)	18
Godkjenning av tidligere opplæring	18
Case	19
Andre innspill	20
Kapasitet	21
Regelverk	21
Organisatoriske og pedagogiske utfordringer	22
Oppsummering	22
Referanser	24

INNLEDNING

Denne rapporten er basert på en spørreundersøkelse til fylkeskommunene om opplæringstilbud til nyankomne ungdommer fra Ukraina. Undersøkelsen ble gjennomført i november og desember 2024, og er den fjerde undersøkelse om dette temaet siden Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022. Fra 2022 til i dag har i overkant av 90 000¹ ukrainere søkt om kollektiv beskyttelse i Norge som følge av krigen.

For barn og unge er skole en viktig arena for å lære norsk, få venner, inkluderes i det norske samfunnet og kvalifisere seg til videre studier eller arbeidsliv. I lys av de historisk høye ankomstene fra Ukraina, har det vært viktig for nasjonale myndigheter å følge med på hvorvidt nyankomne barn og unge deltar i barnehage og opplæring, og eventuelle utfordringer kommuner og fylkeskommuner opplever i arbeidet.

Datakilder som Basil og GSI, samt spørringene til barnehage- og skole-Norge, gir informasjon om ukrainske barn og unges deltakelse i barnehage og grunnskole. VIGO, som er søknads- og administrasjonssystemet for videregående opplæring, inneholder ikke opplysninger om elevenes nasjonalitet, og egner seg dermed ikke på samme måte til å gi en oversikt over de ukrainske fordrevnes tilbud i fylkeskommunen. Vi har derfor gjennomført egne spørringer til fylkeskommunene for å få innsikt i ungdommenes deltakelse i ulike tilbud og fylkeskommunenes håndtering og vurdering av situasjonen.

I første del av rapporten redegjør vi for valg av temaer for undersøkelsen, samt prosess og datainnsamling. I rapportens hoveddel presenterer vi sentrale funn knyttet til temaer som oversikt og informasjon om målgruppen, ulike opplæringstilbud som de ukrainske ungdommene deltar i, oppfølgingstjenestens rolle overfor nyankomne elever og godkjenning av tidligere opplæring. Til sist gir vi en kort oppsummering av sentrale funn.

METODE OG GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN

Forankring og deltakelse i undersøkelsen

Udir deltok i møte med FKU-AU (arbeidsutvalget for fylkesopplæringsdirektørenes nettverk) 25. oktober 2024, hvor vi fikk deres tilslutning til å gjennomføre en ny undersøkelse. I møtet etterlyste FKU-AU statlige tiltak som følge av de høye ankomsttallene og forhold som er pekt på i de tidligere undersøkelsene – særlig knyttet til et opplevd behov for regelverksavklaringer og bedre finansiering av fylkeskommunens tilbud til nyankomne ungdom. Som Udir har redegjort for i oppdrag 2024-021, fremstår regelverk og ansvarsforhold for ungdom under 18 år som krevende og komplekse. Vi går ikke videre inn i disse problemstillingene her, men viser til vårt svar til KD på nevnte oppdrag.

Udir gjennomførte deretter et innspillmøte med saksbehandlere i fylkeskommunene for å få innspill på utkast til spørsmål slik at disse treffer best mulig. Selve undersøkelsen ble sendt ut 5. desember med frist 18. desember 2024. Tre fylkeskommuner fikk forlenget frist og leverte

¹ Per 27. januar 2025 er tallet 91 803, i henhold til UDI statistikk: «Situasjonsrapport fra Innvandringsavdelingen. Migrasjonssituasjonen Ukraina»

sine svar innen 20. desember. Saksbehandlerne som deltok på innspillsmøtet med Utdanningsdirektoratet er i hovedsak de samme som også svarte på undersøkelsen.

Samtlige fylkeskommuner, 15 av 15, har besvart undersøkelsen. Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt med konstruktive innspill underveis i prosessen og gjennom å besvare spørreskjemaet grundig.

Kort om temaer for undersøkelsen

Fylkeskommunene har i tidligere undersøkelser gjort rede for ulike grep for å ivareta et større antall nyankomne enn normalt. Første steg har gjerne vært å fylle opp eksisterende tilbud til målgruppen, som kombinasjonsklasser, innføringsklasser og lignende. Flere har også rapportert om at de har opprettet nye klasser eller helt nye tilbud for å dekke behovet.

Undersøkelsen høsten 2022 viste at fylkeskommunenes primært får informasjon om de nyankomne ungdommene som søker seg inn til et tilbud i fylkeskommunal regi. Fylkeskommunen har med andre ord ikke en fullstendig oversikt over nyankomne ungdom som er over grunnskolepliktig alder og kan ha behov for og rett til videregående opplæring. Undersøkelsen viste også at ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner framstod uklar og at det er en relativt stor variasjon i hva slags tilbud de nyankomne får på tvers av kommuner og fylkeskommuner.

Fylkeskommunene har i flere undersøkelser pekt på kapasitetsutfordringer. Flere har pekt på manglende finansiering av tilbudene til målgruppa, og som følge av dette begrensede muligheter til å oppskalere tilbudene tilstrekkelig. Fylkeskommunene har også gitt uttrykk for behov for mer kompetanse innen områder som norsk som andrespråk og psykososial oppfølging av elever med traumer. Tilgang på slik kompetanse varierer både mellom fylkeskommunene og mellom skoler innen et fylke.

Gjennom årets undersøkelse har vi ønsket å følge opp noen av disse temaene videre, og også undersøke forhold rundt opplæring for ungdom som bor i mottak mens de venter på oppholdstillatelse. Vi ønsket også mer informasjon om oppfølgingstjenestens rolle i oppfølging av nyankomne ungdommer og praksis knyttet til godkjenning av tidligere opplæring.

Utvalg og data

Flere av fylkeskommunene gir uttrykk for at det er krevende å rapportere om ungdom med en bestemt nasjonalitet, både av praktiske og etiske årsaker. Fylkeskommunene registrerer ikke elevenes nasjonalitet i sine systemer og kan ikke hente ut opplysninger om en gruppe søkere eller elever basert på nasjonalitet. I VIGO kan søkerne selv velge å registrere annet morsmål enn norsk. Denne selvregistreringen er imidlertid mangelfull som grunnlag for å hente ut data på gruppenivå. En av fylkeskommunene påpeker:

«[Fylkeskommunen] gir tilbud til alle ungdommer som kommer til oss, uansett hvilket land de kommer fra. Hvis Udir skal fortsette å ha tilsvarende fokus i framtida, er det en idé å sørge for at systemene vi tar informasjonen fra er utformet slik at dette kan tas ut på en enkel måte.»

Og videre:

«Vi har etiske betenkeligheter mot å filtrere ungdommene etter nasjonalitet.»

Fylkeskommunene har likevel vist forståelse for at det er et behov for å følge med på situasjonen og slik vi erfarer gjort sitt beste for å gi gode svar på spørsmålene. Manglende muligheter til å hente ut informasjon fra datasystemene basert på landbakgrunn, setter imidlertid noen begrensninger, særlig på muligheten til å kartlegge antall ungdommer i de ulike tilbudene og de tilretteleggingene som gjøres for ungdommene. Dette innebærer at spørsmålene i stor grad legger opp til kvalitative beskrivelser.

Det har gjennomgående vært mulig å krysse av for flere svaralternativer på spørsmålene. Dette gjør at summen av svar i de fleste tilfeller overgår 15, og resultatene må tolkes i lys av dette. De fleste spørsmålene hadde også kommentarfelt, og avslutningsvis et åpent svarfelt for «andre kommentarer eller innspill» av relevans for temaene i undersøkelsen.

KORT OM RETTIGHETER OG PLIKTER SOM OMTALES

Nyankomne ungdom vil ha ulike rettigheter til opplæring avhengig av alder og hva de har gjennomført av opplæring tidligere. Her gir vi en kort beskrivelse av de mest sentrale rettighetene og bestemmelsene som omtales i rapporten, før vi går nærmere inn på sentrale funn innenfor de ulike temaene:

- Opplæringsloven § 5-1 omhandler rett til videregående opplæring, og sier at ungdom som har gjennomført grunnskoleopplæring i Norge eller tilsvarende opplæring, har rett til videregående opplæring frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Retten gjelder også ungdom som har gjennomført videregående opplæring i hjemlandet, men som ikke får opplæringen godkjent som studie- eller yrkeskompetanse i Norge.
 - Elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 6-5 frem til de kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen.
 - Opplæringsloven § 6-6 omhandler innføringsopplæring, og sier at fylkeskommune kan organisere opplæringen for elever i videregående opplæring som har vedtak om særskilt språkopplæring og kort botid, i egne grupper, klasser eller ved egne skoler. Slik organisering kan bare gis i inntil to år, og eleven må normalt samtykke til slik organisering. Kravet til samtykke gjelder ikke dersom slik organisering er nødvendig for at fylkeskommunen kan gi et forsvarlig opplæringsstilbud i lys av mange fordrevne fra Ukraina.
 - Ungdom med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 5-1, kan fra og med det året de fyller 19 år søke om å få opplæringen organisert som «videregående opplæring for voksne» (VOV) etter § 18-3. Da gjelder regelverket for opplæring for voksne etter kapittel 18.
 - Opplæringsloven § 18-1 sier at opplæringa for voksne skal bygge på den kompetansen deltakeren allerede har, og skal legges opp slik at deltakerne så raskt som mulig kan oppnå relevant kompetanse for arbeid eller videre utdanning.
- Vilkår for inntak og regler knyttet til søknad og inntak er hjemlet i opplæringsforskriften kapittel 4. Her heter det blant annet at søknadsfristen er 1. mars hvert år, og 1. februar for enkelte søknadsgrupper som skal behandles individuelt i inntaket. Dette gjelder blant

annet søkere som nylig har kommet til Norge og søkere som har vedtak om særskilt språkopplæring.

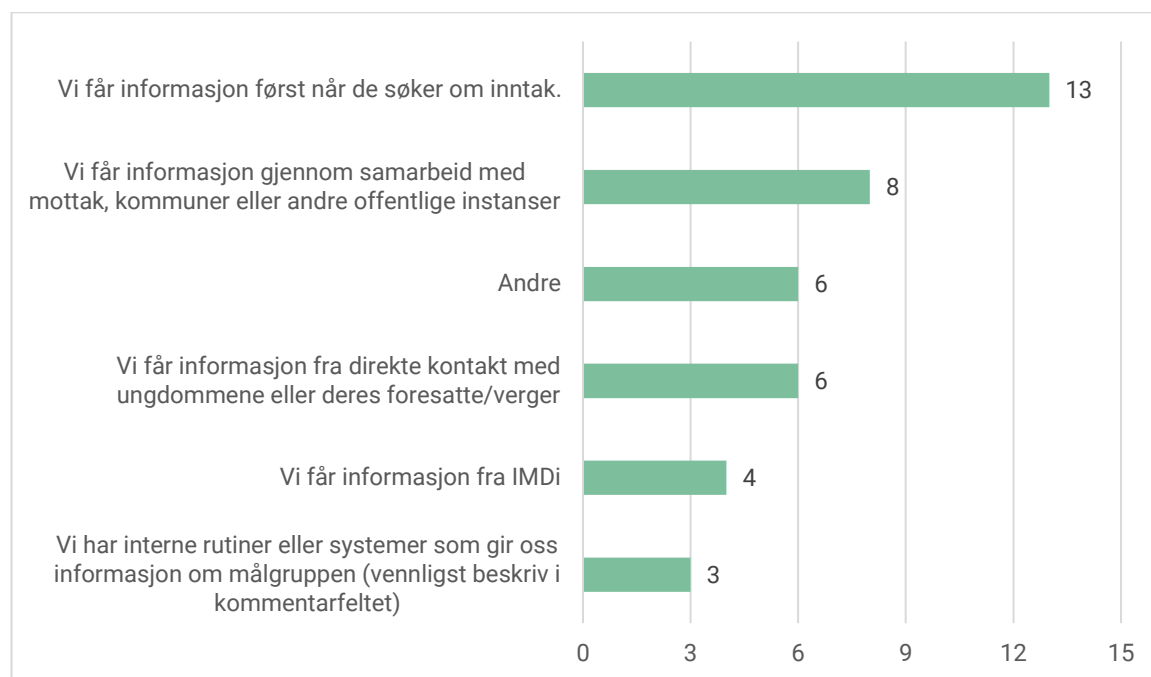
- Det er også fastsatt bestemmelser om hva som skal regnes som tilsvarende opplæring som fullført grunnskoleopplæring i Norge. Dette er gjennomført allmenn grunnskoleopplæring i utlandet av minimum ni års varighet eller realkompetanse tilsvarende forberedende opplæring etter opplæringsloven § 18-2.
- Det er søker som selv skal dokumentere at vedkommende fyller vilkårene. Dersom søker ikke har dokumentasjon, eksempelvis fordi vedkommende har flyktet og ikke har tilgang på dokumentasjonen verken fysisk eller digitalt, skal fylkeskommunen gjøre en vurdering av hvorvidt det er sannsynlig at vedkommende har gjennomført tilsvarende opplæring. Dersom det er behov for realkompetansevurdering i forbindelse med inntaket, skal fylkeskommunen sende saken til søkerens hjemkommune som har ansvaret for å gjennomføre dette.
- Opplæringsloven § 9-7 omhandler «mer grunnskoleopplæring», og sier at kommuner og fylkeskommuner kan gi mer grunnskoleopplæring til elever som har rett til videregående opplæring, men som har behov for mer opplæring på grunnskolens nivå for å kunne fullføre videregående opplæring. Dette er altså ikke en rettighet for den enkelte. Opplæringen skal gis som forberedende opplæring for voksne etter opplæringsloven § 18-2. Kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide om tilbud etter § 9-7.
 - Deltakere i forberedende opplæring, og dermed også deltakere i «mer grunnskoleopplæring», har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-6. Dette går frem av opplæringsloven § 19-8.
- Opplæringsloven § 9-6 gir fylkeskommunene en plikt til å ha et tilbud i overgangen for ungdom som har rett til videregående opplæring, men ikke har faglige eller språklige forutsetninger for å mestre videregående opplæring. Plikten er overordnet, og nyankomne har ikke en rettighet til å få et slikt tilbud.
- Personer som er over grunnskolepliktig alder, men som ikke har gjennomført grunnskole i Norge eller utlandet, og dermed ikke har rett til videregående opplæring etter § 5-1, har rett til forberedende opplæring etter opplæringsloven § 18-2. Forberedende opplæring er opplæring på grunnskolens nivå, og et kommunalt ansvar.
- Fylkeskommunene skal i tråd med opplæringsloven § 9-4 ha en oppfølgingstjeneste for de som ikke er i videregående opplæring eller arbeid, og sikre at målgruppen får et tilbud om opplæring eller arbeid. Oppfølgingstjenesten skal også sikre tverretattlig samarbeide mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppa.

Innvandrere over 18 år vil kunne ha rettigheter og plikter til opplæring etter integreringslovverket. Se IMDi sine nettsider for mer om dette.

OVERSIKT OVER UNGDOM I MÅLGRUPPA FOR VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Tidligere undersøkelser har vist at fylkeskommunene mangler en total oversikt over ungdom i målgruppa for et fylkeskommunalt opplæringstilbud. Vi ønsket å fange opp om noe hadde endret seg og hvordan dette ser ut høst 2024.

Figur 1. «Hvordan får dere i dag informasjon om ungdommer i målgruppen?» Antall fylkeskommuner fordelt etter svaralternativer. Flere svar mulig. (N=15)



Figur 1 viser at de fleste fylkeskommunene (13 av 15) oppgir at de først får informasjon om ungdommene når de søker om inntak. Samtlige oppgir imidlertid at de også får informasjon fra andre kilder.

Litt over halvparten av fylkeskommunene (8 av 15) oppgir at de får informasjon gjennom samarbeid med mottak, kommuner eller andre offentlige instanser. Seks fylkeskommuner oppgir at de får informasjon gjennom direkte kontakt med ungdommene eller deres foresatte/verger, og like mange nevner bruk av andre kilder.

Fire fylkeskommuner oppgir at de får informasjon fra IMDi og tre at de har interne rutiner eller systemer som gir dem informasjon om målgruppen. En fylkeskommune utdyper:

«Fylkeskommunen mottar ukentlige rapporter fra IMDi. Oversikten vi får viser ikke landbakgrunn, og det er derfor heller ikke mulig å vite hvilken landbakgrunn flyktningene som er bosatt eller planlegges bosatt, har. Vi mottar ingen oversikt over unge som bor i asylmottak, men har et eget skjema for inntak av minoritetsspråklige hvor søkeren kan krysse av for at de bor i mottak. Skjemaet benyttes ved innsøking til videregående opplæring.»

En av fylkeskommune som *ikke* krysset av for at de mottar informasjon fra IMDi forklarer:

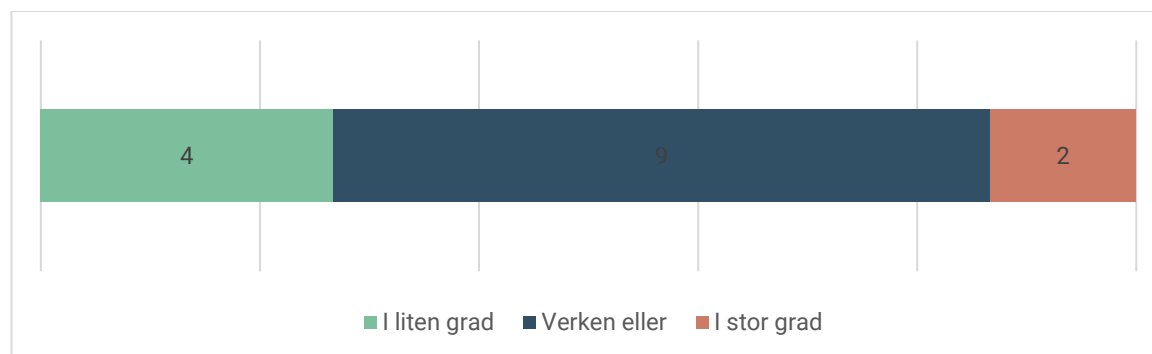
«IMDi gir informasjon om at det sannsynligvis kommer en person i aktuell alder, men ikke hvem, når denne kommer og hvor vedkommende skal bo. Alderskategorisering er 16 - 19

år. De som er fylt 19 kan gi rett til introduksjonsprogram. Det betyr at vi ikke kan vite helt sikkert om fylkeskommunen har ansvar for den enkelte.»

Tilstrekkelig oversikt?

Vi ba om en vurdering av om fylkeskommunene opplever at de har tilstrekkelig oversikt over nyankomne ungdommer 16-24 år som er aktuelle for et tilbud i fylkeskommunal regi.

Figur 2. «I hvilken grad opplever du at fylkeskommunen har tilstrekkelig oversikt over nyankomne ungdommer 16-24 år som er aktuelle for et tilbud i fylkeskommunal regi?» Antall fylkeskommuner fordelt etter svaralternativer (N=15)



Figur 2 viser at ni av 15 fylkeskommuner svarer «verken eller», fire «i liten grad» og to at de «i stor grad» har oversikt.

I innspillmøtet påpekte noen fylkeskommuner at de ikke opplever at det er fylkeskommunens oppgave å ha oversikt over hele gruppen av ungdom over grunnskolepliktig alder. De baserer sin aktivitet på søknader om inntak til videregående opplæring eller andre fylkeskommunale tilbud. Dette kom også opp i svarene på undersøkelsen. En fylkeskommune utdyper:

«Hvis vi tenker at ungdommene først er aktuelle for et tilbud når de har søkt, har vi god kontroll...»

Og en annen:

«[Fylkeskommunen] har meget god oversikt over nyankomne 16 -19 år som søker FO eller vgo for unge.»

En tredje fylkeskommune påpeker at videregående opplæring er frivillig og at ungdom i aldersgruppen kan ha behov for (og rettigheter til) ulike typer tilbud.

«For å vurdere hva som er tilstrekkelig oversikt må man ta i betraktning at det er frivillig å gå i videregående opplæring. I tillegg er det stor variasjon i skolebakgrunnen til nyankomne ungdommer (hele gruppen, ikke bare ukrainere) og derfor trenger man søknad med dokumentasjon eller kartlegging for å vurdere hvilket tilbud de har behov for.»

Forslag til forbedringer

Vi utfordret fylkeskommunene på «**[.] erfaringer med, eller forslag til, tiltak som kan bidra til å bedre oversikten over nyankomne ungdommer som skal få/motta et opplæringstilbud fra fylkeskommunen?**»

Flere fylkeskommuner etterlyser bedre informasjonsflyt fra IMDi og UDI. Det er ønske om oppdatert informasjon om forhold som den nyankomnes alder, hvor den enkelte skal bo, hva vedkommende har gjennomført av opplæring tidligere og hvilke mål den enkelte har. Dette er informasjon som kan bidra til bedre planlegging og dimensjonering av opplæringstilbudene i tråd med ungdommenes behov. En fylkeskommune skriver:

«Etter kartlegging og bosetting bør det automatisk gå beskjed til fylkeskommunen med navn og data på ungdommer i aktuell alder.»

Noen peker på behovet for digitale plattformer. Enkelte trekker frem at fylkeskommunen burde ha tilgang til det nasjonale introduksjonsregisteret, NIR². Flere fylkeskommuner trekker samtidig frem eksempler på og betydningen av gode lokale samarbeid, for eksempel med kommuner eller mottak:

«Vi har møter med kommunene og de hjelper oss. Vi har møter med mottakene og har etablert kontakt mellom de og inntak.»

En fylkeskommune foreslår faste samlinger med kommunene:

«Bedre samarbeid med kommunene i fylket. Faste samlinger hvor vi deler erfaringer, og kommunene har med informasjon om nyankomne ungdommer i sin kommune.»

En tredje peker på at nasjonale føringer ville kunnet bedre systematikken i det lokale samarbeidet:

«Kommunene bør melde antall bosatte i aldergruppen til fylkeskommunen. Lokale rutiner kan utarbeides, men om det kom nasjonale føringer så ville det hjelpe.»

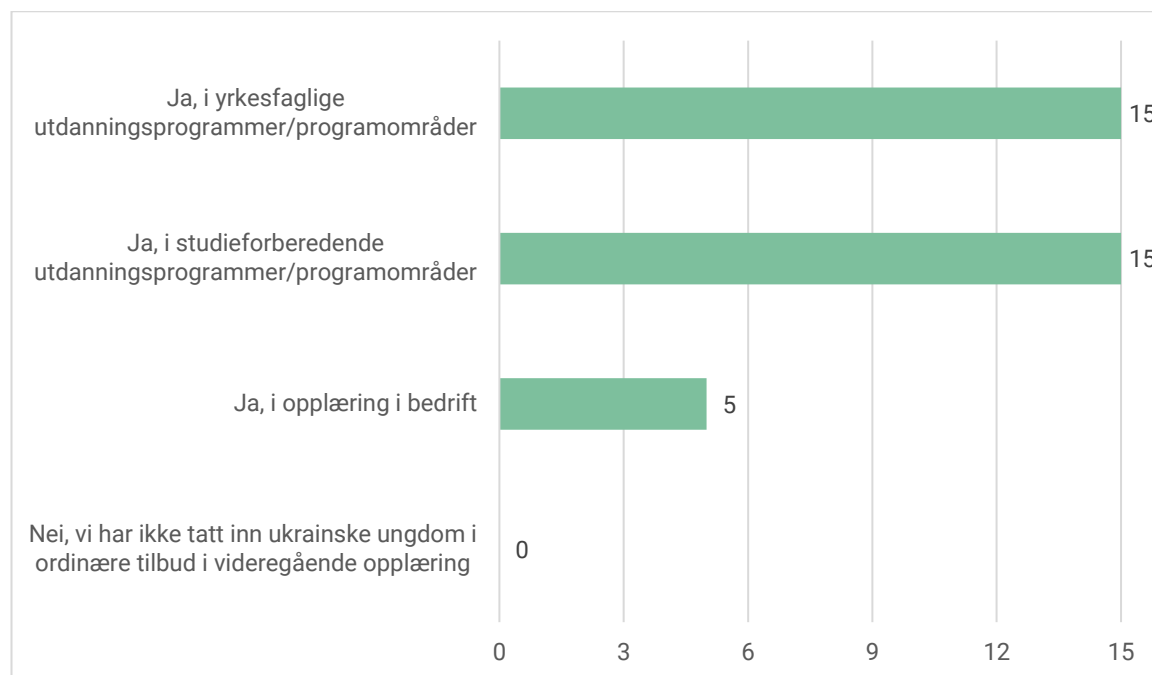
HVILKE TILBUD DELTAR UNGDOMMENE I?

I undersøkelsen stilte vi spørsmål om ungdom fra Ukraina (ankommet etter februar 2022) deltar i ordinære tilbud i videregående opplæring, evt. hvilke andre tilbud fylkeskommunen har for denne gruppen, og hvordan opplæringstilbudet for de nyankomne tilrettelegges.

² Det skal bemerkes at ungdom under 18 år ikke gjennomgår kompetansekartlegging slik de som er over 18 år og som har rett og plikt til introduksjonsprogram etter integreringsloven gjør. For ungdom under 18 år foreligger dermed ikke denne informasjonen, og ungdommene registreres ikke i introduksjonsregisteret, NIR.

Videregående opplæring

Figur 3. «Har dere i dag nyankomne ungdommer fra Ukraina i alderen 16-24 år (ankommet etter februar 2022), som går i videregående opplæring etter oppl. § 5-1?» Antall fylkeskommuner fordelt etter svaralternativer. Flere svar mulig (N=15)



Figur 3 viser at samtlige fylkeskommuner oppgir at de har ukrainske nyankomne ungdommer som deltar i ordinære tilbud i videregående opplæring etter opplæringsloven § 5-1, både i studieforberevende- og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Fem av fylkeskommunene oppgir også at de har ukrainske nyankomne ungdommer i opplæring i bedrift.

Andre tilbud

Vi spurte fylkeskommunene om hvilke tilbud de har for nyankomne ungdom, utover videregående opplæring etter § 5-1. Vi trekker her også inn svarene på mer konkrete spørsmål om hvorvidt fylkeskommunene tilbyr «mer grunnskoleopplæring» etter § 9-7 for elever som trenger dette for å fullføre videregående opplæring, og også hvilke tilbud fylkeskommunene har som fyller plikten til å ha et tilbud i overgangen til videregående opplæring etter § 9-6.

MER GRUNNSKOLEOPPLÆRING (§9-7)

Samtlige fylkeskommuner oppgir i undersøkelsen at de tilbyr «mer grunnskoleopplæring» etter opplæringslovens § 9-7, jf. nærmere beskrivelse i avsnitt om regelverk over. Tilbudet gis gjerne under benevnelser som «kombinasjonsklasser», «kombinasjonsprogram» eller «innføringstilbud».

Samtlige fylkeskommuner oppgir at de tilbyr mer grunnskoleopplæring etter § 9-7 til elever med rett til videregående opplæring («fylkeskommunale elever»). Tolv fylkeskommuner oppgir at de også tilbyr dette til elever uten rett til videregående opplæring. Dette kan eksempelvis være elever over grunnskolepliktig alder, men som ikke har fullført grunnskole og derfor har rett til forberedende opplæring etter § 18-2 i kommunen («kommunale elever»). Som vi skal se senere, har flere fylkeskommuner et samarbeid med enkelte kommuner om tilbud etter opplæringsloven § 9-7.

OPPLÆRING I NORSK

Flere fylkeskommuner viser også til ulike varianter av norskopplæring eller intensivkurs i norsk. Disse kan variere i omfang og varighet, og omtales gjerne som «ventetilbud» i påvente av oppstart i kombinasjonsklasser eller ordinære videregående opplæringstilbud. Direktoratets første kartlegging fra høsten 2022, viste at flere av fylkeskommunene ga et slikt ventetilbud våren og sommeren 2022 i påvente av inntak til videregående opplæring.

Noen fylkeskommuner oppgir også at de har tilbud rettet mot elever som sikter seg mot høyere utdanning, men som mangler norsk og/eller engelsk for å oppfylle opptakskravene. Dette kommer vi tilbake til senere i rapporten.

INNFØRINGSOPPLÆRING (§ 6-6)

I tillegg nevner enkelte fylkeskommuner ulike innføringstilbud organisert etter opplæringsloven § 6-6 om «innføringsopplæring», jf. beskrivelse over. Bestemmelsen om innføringsopplæring gjelder elever i videregående opplæring etter opplæringsloven § 5-1, som har bodd kort tid i Norge og som har vedtak om særskilt språkopplæring. Det er uklart for oss om denne bestemmelsen også benyttes for elever som ikke er tatt inn til ordinære utdanningsprogrammer etter opplæringsloven § 5-1.

TILBUD I OVERGANGEN TIL VIDEREGÅENDE OPPLÆRING (§ 9-6)

Flere fylkeskommuner viser også til tilbud som gis som en del av den nye plikten til å ha et tilbud i overgangen til videregående opplæring etter opplæringsloven § 9-6. På konkret spørsmål om «**Hvilke tilbud har fylkeskommunen som ivaretar fylkeskommunens plikt til å ha et tilbud i overgangen for elever som ikke har forutsetninger til å starte opp i videregående opplæring, jf. opplæringslovens § 9-6?**» viser fylkeskommunene i hovedsak til tilbudene som er nevnt over. En fylkeskommune påpeker at tilbud etter § 9-6 passer godt for den ukrainske elevgruppen, som oppfattes som å ha gode ferdigheter i grunnskolefagene, men som mangler norskferdigheter.

ANNET

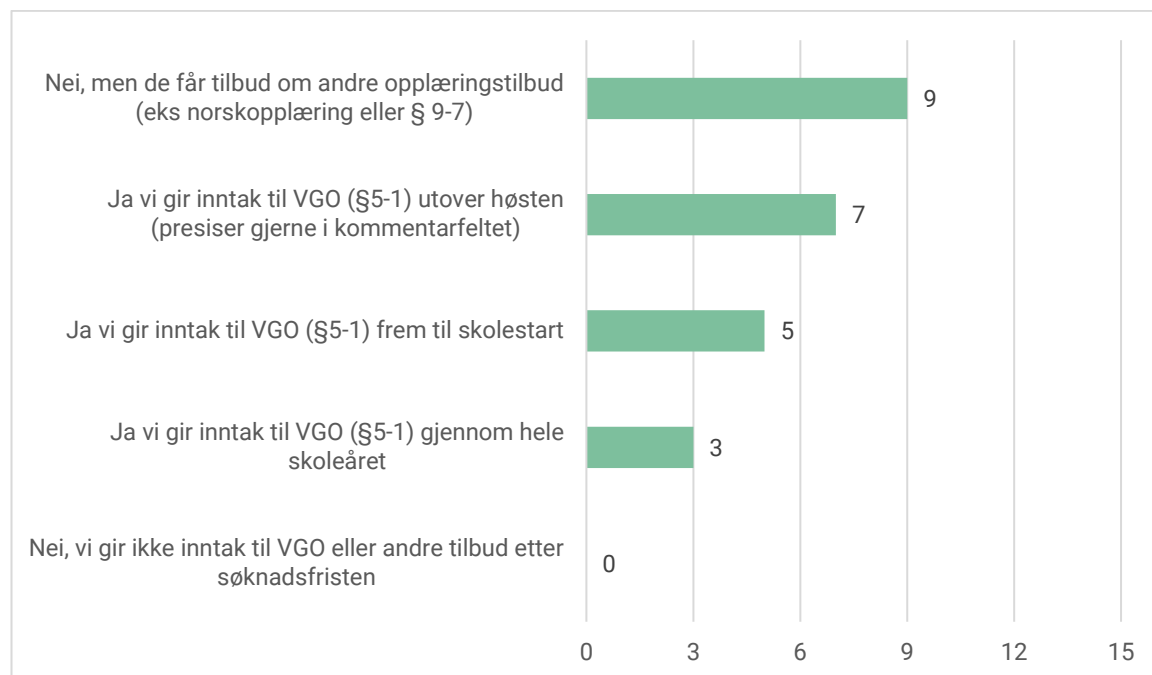
Andre tiltak som nevnes er også tilbud gjennom «Jobbsjansen del B» og oppfølgingstjenesten. Disse tilbudene er ikke spesifikt rettet mot nyankomne ungdommer fra Ukraina, men kan være aktuelle for nyankomne dersom de ellers er del av målgruppen for oppfølgingstjenestens tilbud. (Se også nærmere omtale av oppfølgingstjenestens rolle overfor nyankomne ungdommer under.)

INNTAK OG DOKUMENTASJON

Inntaksfrister

Nyankomne ungdom kan komme til Norge og/eller flytte mellom mottakskommuner og bosettingskommuner i løpet av skoleåret. Dette er ofte utenfor den enkeltes kontroll og dermed krevende å planlegge for og styre for den enkelte ungdom, og gjør at de nyankomne ungdommene kan være ekstra sårbare i møtet med søknadsfrister og fylkeskommunens praksis med inntak en gang i året. Vi har derfor stilt spørsmål om hvordan fylkeskommunene håndterer søknader til videregående opplæring etter søknadsfristen.

Figur 4. «Får ungdom som søker til videregående opplæring etter § 5-1 etter søknadsfristen et tilbud om opplæring i regi av fylkeskommunen inneværende skoleår?» Antall fylkeskommuner fordelt etter svaralternativer. Flere svar mulig. (N=15)



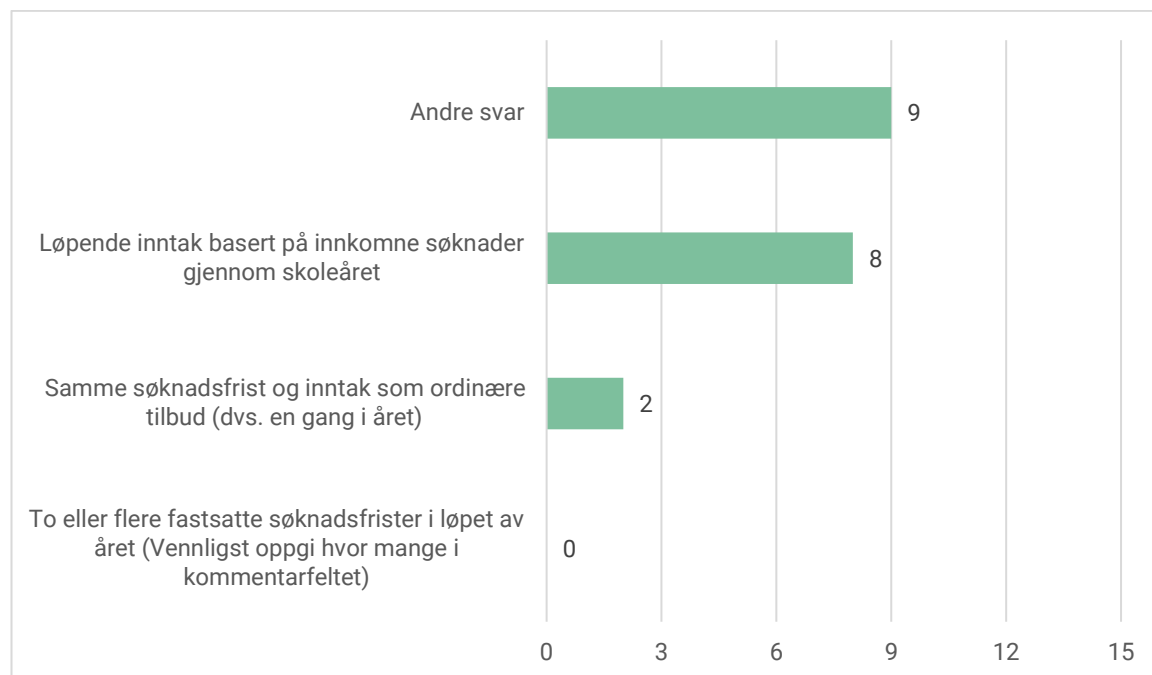
Som vi ser av Figur 4, oppgir syv fylkeskommuner at de gir inntak til videregående opplæring (§ 5-1) utover høsten, fem oppgir at inntak gis frem til skolestart og tre oppgir at inntak gis gjennom hele skoleåret.

Samtidig svarer flertallet (ni fylkeskommuner) at ungdom som søker videregående opplæring etter fristen ikke får slik opplæring, men at de tilbys andre opplæringstilbud, som norskopplæring eller opplæring etter § 9-7.

Det kan synes å være en viss inkonsekvens i svarene. Dette kan muligens henge sammen med at flere fylkeskommuner oppgir at de tar inn søkere til ulike tilbud så lenge det er plass ved skolene, og at praksisen kan variere innenfor samme fylkeskommune. Det kan også gjenspeile en pragmatisk tilnærming som henger sammen med at bestemmelsene i opplæringsloven ikke er gjensidig utelukkende og at fylkeskommunene ikke alltid skiller tydelig mellom inntak til ordinære videregående opplæringstilbud etter § 5-1 og andre opplæringstilbud som kombinasjonsklasse etter §§ 9-6 og 9-7.

Dette bekreftes i svar på spørsmål om hvor ofte fylkeskommunene praktiserer inntak til andre tilbud utover videregående opplæring etter § 5-1, som vist i Figur 5.

Figur 5. «Hvor ofte praktiserer fylkeskommunen inntak til disse tilbudene?» Antall fylkeskommuner fordelt etter svaralternativer. Flere svar mulig. (N=15)



Figur 5 viser hvordan fylkeskommunene praktiserer inntak til ulike tilbud utover ordinære videregående opplæringstilbud etter § 5-1. Åtte fylkeskommuner praktiserer løpende inntak basert på innkomne søknader gjennom skoleåret. To fylkeskommuner oppgir at de følger de samme søknadsfristene og inntaksrutinene som for ordinære tilbud, altså én gang i året. Ingen fylkeskommuner oppgir at de benytter faste søknadsfrister to eller flere ganger i løpet av året. De fleste fylkeskommunene, ni, oppgir imidlertid at de har andre løsninger enn de oppgitte alternativene.

Fylkeskommunene viser i merknadene til ulike hensyn og vurderinger som ligger til grunn for praksisen. Disse kan omfatte hensynet til den enkelte elev, til klassen eller gruppen, pedagogiske vurderinger eller kapasitet i tilbudene.

En fylkeskommune gir inntak til kombinasjonsklasser så langt det er ledig kapasitet:

«Søknader til kombinasjonsklassene behandles gjennom året og inntak gis dersom det er ledig kapasitet.»

En annen gir inntak i kombinasjonsklasser frem til jul, hvis det er kapasitet:

«I kombinasjonsklassene har vi løpende inntak fram til jul såfremt det er ledige plasser. Hvis det ikke er plass, får de tilbud om norskkurs.»

Enkelte fylkeskommuner opererer med lokalt valgte «frister» for inntak til kombinasjonsklasser og ulike innføringstilbud, ofte i perioden 1. oktober til 1. november. Når det er sagt, gis eleven likevel i flere fylkeskommuner et tilbud om norskopplæring eller andre tilbud som «ventetilbud», jf. sitatet over.

Praksis knyttet til inntak vil også kunne variere internt i en fylkeskommune, da skolene i mange tilfeller gjør disse vurderingene selv, som i en av fylkeskommunene:

«Vi gir tilbud om opplæring fram til 1.oktober så fremt det er ledige plasser i innføringstilbudene og det vurderes som pedagogisk forsvarlig å ta elevene inn. Enkelte skoler tar inn elever hele første termin, dvs fram til midten av januar.»

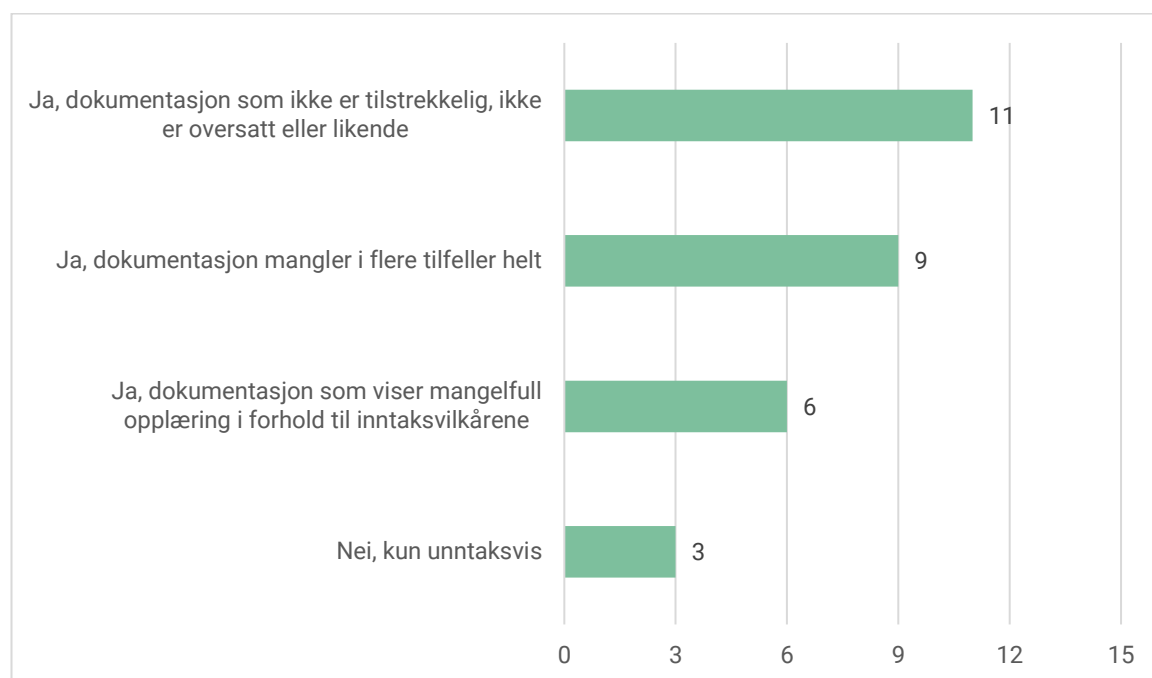
En annen fylkeskommune har falt ned på å gjøre inntak i bolker:

«Ut fra den erfaringen vi har opparbeidet, har vi i [fylkeskommunen] landet på at vi tar inn nyankomne elever i bolker. Da blir det mer ro i klassene og vi får til en progresjon. Vi starter nye grupper når det er kommet et visst antall nye ungdommer.»

Dokumentasjon ved innsøking

Ulike rapporter, blant annet Lødding et al (2024), Tyldum et al 2024, har pekt på utfordringer som følge av manglende dokumentasjon ved innsøking, og ulik praksis i saksbehandlingen etter inntaksforskriftens kapittel fire, se nærmere beskrivelse av regelverket over.

Figur 6. «Opplever dere ofte utfordringer knyttet til mangelfull dokumentasjon?» Antall fylkeskommuner fordelt etter svaralternativer. Flere svar mulig. (N=15)



Figur 6 viser at de fleste av fylkeskommunene (11 av 15) ofte mottar dokumentasjon som ikke er tilstrekkelig, ikke er oversatt eller lignende. Flere fylkeskommuner (ni av 15) opplever også at dokumentasjon i flere tilfeller mangler helt, mens litt over en tredjedel (seks av 15) rapporterer dokumentasjon som viser mangelfull opplæring i forhold til inntaksvilkårene. Kun en femtedel av fylkeskommunene (tre av 15) oppgir at dette skjer unntaksvis.

Vi stilte også et åpent spørsmål om hvilke rutiner fylkeskommunen har i møte med mangelfull dokumentasjon: «**Hvilke rutiner har dere dersom en søker ikke har dokumentasjon på tidligere opplæring, eller dokumentasjonen er mangelfull?**». Noen av fylkeskommunene oppgir at de da etterlyser mer dokumentasjon, eller at de sender saken tilbake til kommunen for en realkompetansevurdering. Flere fylkeskommuner beskriver at de gjør en vurdering av om det er sannsynlig at vedkommende har gjennomført grunnskoleopplæring. I denne vurderingen nevnes blant annet skolebevis og annen relevant dokumentasjon som grunnlag. En fylkeskommune

oppgir at de har utviklet et «sannsynliggjøringsskjema» hvor søkeren kan oppgi opplysninger om tidligere opplæring. Enkelte fylkeskommuner fremhever at de anser det som sannsynlig at ukrainske ungdom har gjennomført grunnskole, på bakgrunn av at Ukraina har et godt utbygd skolesystem. Svarene gir inntrykk av at det praktiseres betydelig skjønn i dette arbeidet, og at det krever manuell oppfølging fra inntakskontorene. Samtidig avdekker det variasjon i kravene som stilles, noe som kan føre til at nyankomne ungdom kan møte ulike krav knyttet til dokumentasjon avhengig av hvilken fylkeskommune de søker til.

SPESIFIKT OM TILBUDET TIL UNGDOM SOM BOR I MOTTAK

Fylkeskommunene ble stilt et åpent spørsmål om de opplever **«noen andre utfordringer knyttet til å gi et opplæringstilbud til ungdom som bor i mottak, sammenlignet med søkere og elever som er bosatt? Eks. knyttet til oversikt, søknad, dokumentasjon e.l.?»**

Flere fylkeskommuner peker på at det er større uforutsigbarhet rundt denne elevgruppen. Prosessen med innsøking kan være krevende når det er uvisst hvor ungdommene skal bo:

«Det er stor grad av uforutsigbarhet knyttet til denne elevgruppen og oppstart ved en vgs. Elevene kan på kort varsel utskrives fra skolen etter å ha blitt bli bosatt i en annen kommune. I [fylkeskommunen] er det sjelden at elevene bosettes i den kommunen hvor mottaket ligger og de går på vgs. I de fleste tilfellene bosettes de langt unna, som regel i et annet fylke, og dersom de unntaksvis blir bosatt i [fylkeskommunen], så er det så langt mellom de vgs at det ikke vil være aktuelt å fortsette på den samme skolen.»

En fylkeskommune opplever også at det er uklare ansvarsforhold og manglende kunnskap om søking til videregående opplæring i støtteapparatet rundt disse ungdommene:

«Ansvarsforhold er uklart mtp hvem som skal bistå mindreårige asylsøkere i å levere søknad til vgs. Manglede oppfølging fra verger/foresatte.»

En fylkeskommune peker på at søknadene ofte preges av mangelfull dokumentasjon på tidligere opplæring. Informasjonsflyten kan være tilfeldig, og kan påvirkes også av at ungdommen flytter underveis.

Denne uforutsigbarheten påvirker også opplæringstilbudet og klassen. Et ord som benyttes av flere er «gjennomtrekk». En fylkeskommune skriver:

«Elever fra mottak bosettes ofte i andre kommuner/fylker i løpet av skoleåret, og må derfor bytte skole. Dette gir "gjennomtrekk" i klassene.»

Og en annen:

«Enkelte skoler opplever stor "gjennomtrekk" dersom ungdommene ikke er bosatte.»

En tredje bruker ordet «uro»:

«Utfordringen med ungdommer som bor i mottak, er at de flytter når de har fått tildelt en kommune. Det blir derfor mye uro i klasser der elevene bor i mottak. Når en elev bosettes i en annen kommune, kommer en ny ungdom til mottaket.»

Situasjonen rundt ungdom som bor i mottak fremstår kompleks, og ungdommene kan stå i sammensatte og krevende utfordringer som påvirker skolesituasjonen:

«Det er noen skoler som synes det er en vanskelig situasjon, da man ikke har tilstrekkelig oversikt over hvem som kommer på skolen, og ikke. Dette bidrar til lav kontinuitet i arbeidet. Man opplever også at disse ungdommene har traumer, og at tilbudet til disse er dårlige. Noen har foreldre/familie som er døde. Noen har familie som de må ta hånd om, som setter de i en vanskelig situasjon mtp ordinær skolegang. Det er mye papirarbeid som de må ta seg av, som igjen gjør noe med skolesituasjonen. Det er vanskelig å forstå systemet, og ikke minst forstå papirene de får. De som jobber i innføringsklassene får et ekstra ansvar for å forklare "private" papirer.»

SAMARBEID MELLOM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Vi har tidligere sett at samtlige fylkeskommuner oppgir at de tilbyr «mer grunnskoleopplæring» etter opplæringsloven § 9-7, og at 12 av fylkeskommunene har tilbud som også inkluderer «kommunale elever» som ikke har rett til videregående opplæring. Vi spurte fylkeskommunene om de har formalisert et samarbeid med kommuner i deres fylke om opplæringstilbudet for ungdom etter opplæringslovens § 9-7.

De aller fleste (12 av 15) oppgir at de har formalisert et samarbeid med et fåtall av kommunene innen sitt fylke. Én fylkeskommune rapporterer at de har samarbeid med et flertall av kommunene, én svarer at de ikke har et slikt samarbeid, og én besvarte ikke spørsmålet. Vi har ikke informasjon som tilsier at det kun gis tilbud etter § 9-7 til elever som er bosatt i kommuner som har et formalisert samarbeid med fylkeskommunen.

Flere fylkeskommuner peker på at samarbeidet er knyttet til kombinasjonsklasser og tilrettelegging for ungdom med rett til forberedende opplæring. Noen fremhever utfordringer knyttet til å etablere formelle avtaler i hele fylket, mens andre har utviklet samarbeid basert på lokale behov. Dette gjelder særlig kommuner med videregående skoler som har kombinasjonsklasser og et visst antall nyankomne ungdommer. En fylkeskommune beskriver samarbeidet slik:

«Vi har samarbeidsavtale med 1 kommune om å gi tilbud i kombinasjonsklassene til ungdom med rett til forberedende opplæring for voksne. I tillegg samarbeider alle skolene som tilbyr kombinasjonsklasser med kommunene om eksamen, dokumentasjon etc. i forberedende opplæring for voksne.»

En annen fylkeskommune skriver:

«Vi har samarbeid rundt kombinasjonsklasser ved 2 av skolene. Ved en tredje har vi avtale om kjøp av enkeltplasser.»

Og en annen:

«[Vi] er organisert med 5 kommunale voksenopplæringssentre, og nærliggende kommuner kjøper tjenester av voksenopplæringssentrene. [Vi] samarbeider med 4 av disse senterne om FO for nyankomne 16 - 19 åringer, og kan innværende år gi inntak til FO til alle søkere i målgruppen. Vi har pga få nyankomne ungdommer i [X kommune], ikke etablert et tilbud hvor det femte voksenopplæringssenteret ligger. Elever med ungdomsrett i [X]-området, får inntak til en videregående skole i en av de andre kommunene. Kommunale ungdommer bosatt i [X], får ev. opplæring ved [X] kommunale kompetansesenter.»

OPPFØLGINGSTJENESTENS ROLLE

Vi ønsket å undersøke om oppfølgingstjenestene fanger opp nyankomne ungdom som kan ha behov for opplæring, jf beskrivelse av oppfølgingstjenestens mandat over. På spørsmålet «**Er ukrainske nyankomne ungdom utenfor opplæring og arbeid en målgruppe som følges opp av oppfølgingstjenesten i deres fylke?**» svarte 10 fylkeskommuner ja og fem svarte nei.

Vi spurte videre om fylkeskommunene har etablert rutiner for å følge opp de nyankomne ungdommene gjennom oppfølgingstjenesten. Her svarte fem fylkeskommuner «Ja», og åtte svarte «Nei». I kommentarfeltet skriver flere fylkeskommuner at nyankomne elever følges opp på samme måte som andre, dersom de er en del av målgruppa for oppfølgingstjenesten:

«Rutinen for OT gjelder hele OTs målgruppe.»

«Ingen spesielle rutiner. De har samme rettigheter og behandles likt med øvrige elever.»

«Ingen egne rutiner. Følges opp med utgangspunkt i individuelle behov på linje med andre ungdommer i OTs målgruppe.»

«Rutinene for oppfølging av ukrainske ungdommer gjelder som for andre ungdommer i målgruppen for OT.»

De nyankomne ungdommene som kommer til landet etter grunnskolepliktig alder fanges imidlertid ikke automatisk opp av oppfølgingstjenestens dersom de ikke har søkt om videregående opplæring, slik majoritetselevene gjør, da de ikke befinner seg på listene over elever som overføres fra kommunene til fylkeskommunene hvert år og fylkeskommunene har heller ingen andre fullstendige oversikter over ungdom over grunnskolepliktig alder, som vist til tidligere. Som én av fylkeskommunene skriver:

«OT har ikke kjennskap til ungdommene før de har begynt i vgo og sluttet. Først da får OT informasjon om ungdommen.»

En annen fylkeskommune skriver:

«OT følger opp ungdommer utenfor opplæring på bakgrunn av informasjon i Vigo OT. Dersom ungdommen registreres i Vigo, igangsettes rutine for oppfølging av OT. Ungdommer som kommer flyttende i løpet av året og som ikke får skoleplass, registreres

ikke i Vigo og OT får ikke informasjon verken av fylkesadministrasjonen, skolene eller KS (lokalt).»

Og en annen:

«Vår erfaring i [fylkeskommunen] er at mange ukrainere i OT sin målgruppe ikke blir fanget opp. Dette fordi de ikke er registrert i noe fylkeskommunalt system (de har ikke søkt Vgo ved ankomst, og dermed heller ikke blir fanget opp av Vigo / og videre, inntak.

De vi følger opp, er de som vi blir kontaktet om via kommuner, men det er ytterst få.»

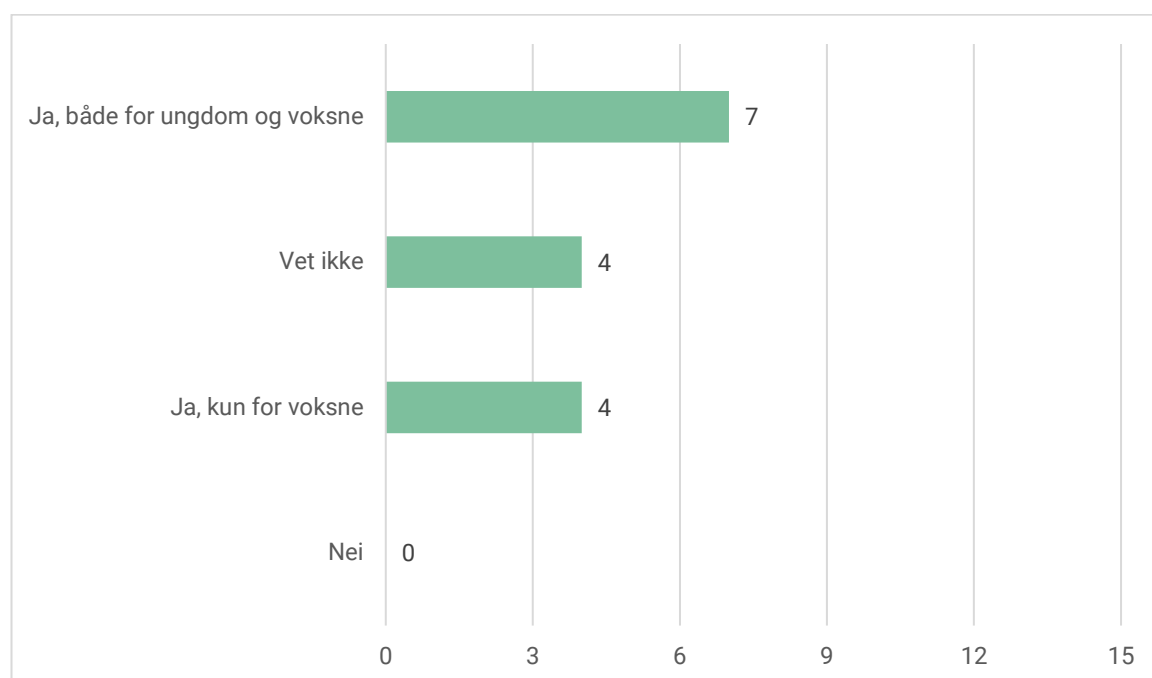
VIDEREGÅENDE OPPLÆRING FOR VOKSNE (VOV)

Vi ønsket å vite om ukrainske ungdommer benytter seg av muligheten til å velge videregående opplæring organisert for voksne fra det året de fyller 19 år, i tråd med den nye opplæringsloven. På spørsmålet «**Er dere kjent med at ukrainske ungdommer fra 19 år velger videregående opplæring organisert for voksne?**» svarte sju fylkeskommuner bekreftende, sju svarte nei, og én oppga ikke svar. Det var ikke lagt inn noen merknader til dette spørsmålet.

GODKJENNING AV TIDLIGERE OPPLÆRING

Enkelte elever vil kunne ha gjennomført opplæring på videregående nivå i hjemlandet eller andre land. Vi ønsket å undersøke hvorvidt skolene har praksis for å godkjenne opplæring på videregående nivå slik at elevene kan avkorte og bygge videre på dette i opplæringsløpet.

Figur 7. Har skolene praksis for å godkjenne opplæring på videregående nivå slik at eleven kan avkorte og bygge videre på dette i opplæringsløpet? Antall fylkeskommuner fordelt etter svaralternativer. (N=15)



Figur 7 viser at sju fylkeskommuner oppgir at sine skoler har praksis for godkjenning av tidligere opplæring både for ungdom og voksne, mens fire oppgir at praksisen kun gjelder for voksne. Fire svarte at de ikke vet. Det er ikke gitt merknader direkte til spørsmålet, men en fylkeskommune peker i avsluttende kommentar på behovet for mer systematikk og veiledning for skolene i dette arbeidet:

«Vedrørende [spørsmål om] godkjenning av kompetanse. Dette er et område der det ikke foreligger systematisk innsamling av data fra vår side. Det vi erfarer er at det kan variere fra skole til skole. Noen skoler har god kompetanse og erfaring med godkjenning av fag fra utlandet. Vi tror likevel at mange skoler har behov for råd/veiledning i slike spørsmål og tenker at fylkeskommunen bør prøve å ta noen aktive grep for å støtte skolene i sine vurderinger. Så langt er det ikke satt i verk kartlegging eller tiltak.»

Vi spurte også om fylkeskommunene har **«spesifikke tilbud rettet mot nyankomne ungdommer som har fullført videregående utdanning i Ukraina, men som mangler godkjenning for høyere utdanning i Norge?»** Fem fylkeskommuner svarte bekreftende, mens 10 fylkeskommuner svarte «Nei».

En av fylkeskommunene som har svart nei, skriver imidlertid at «[e]nkelte skoler har tilrettelagt for enkeltelever slik at de får tatt manglende fag.» En annen fylkeskommune som også svarte nei, utdyper med å vise til at

«Nettskolen [...] som tilbyr videregående opplæring for voksne kan gi opplæring i de fagene som elevene mangler for å kunne starte på universitet/høgskole, dvs norsk og engelsk, hvis ledig kapasitet.»

Blant fylkeskommunene som svarte bekreftende, får vi innblikk i noen ulike varianter. Enkelte gir tilbud om norsk og engelsk til de som mangler dette for å ta høyere utdanning. Andre gir et bredere fagtilbud rettet mot de som ønsker seg inn i høyere utdanning. Vi får også eksempler på ettårige komprimerte løp som skal dekke manglende fag, og tilbud om påbygging til generell studiekompetanse «6-pac - som er åpent for alle, også ukrainere.»³

Det konkrete tilbudet avgjøres gjerne ut fra den enkeltes behov:

«Ja. Rådgiver ved VOV vil gå gjennom dokumentasjon på tidligere utdanning, og tilby de fagene som mangler (f.eks norsk og engelsk) for at eleven skal kunne søke høyere utdanning.»

CASE

Vi ba fylkeskommunene ta stilling til et konkret eksempel, i form av «Andrii» som oppgis å være 16 år, ha fullført grunnskole i hjemlandet sitt (Ukraina), og bosettes i en kommune i fylket i september. Andrii har fått beskjed om at søknadsfristen til VGO er 1. februar og at oppstart i

³ «6-pac» viser sannsynligvis til opplæring i seks fag som er krevet for å få generell studiekompetanse (norsk, engelsk, matte, samfunnsfag, historie og naturfag) og kan gi opptak til høyere studier for søkere som er 23 år og har fem år med praksis eller utdanning etter grunnskolen. [«Universitet og høgskole - 23/5-regelen»](#) på samordnaopptak.no.

VGO er i august (året etter). Fylkeskommunene ble så bedt om å vurdere hvilke av de oppgitte alternativer som er mest sannsynlige for Andrii frem til oppstart i videregående opplæring.

Flest fylkeskommuner, 10, krysset av for alternativet: «Andrii får et tilbud om norskopplæring med mer ved en videregående skole». Sju krysset av for at «Andrii får et tilbud om mer grunnskoleopplæring ved en videregående skole». Én fylkeskommune krysset av for at «Andrii får et grunnskoletilbud ved læringssenteret i kommunen.» Ingen krysset av for at «Andrii får ikke noe tilbud i mellomtiden»

Ni fylkeskommuner ga i tillegg andre svar. Her oppgir flere kombinasjonsklasse som aktuelt tilbud, med det forbehold at det er ledig kapasitet i tilbudet. Som en av fylkeskommunene skriver:

«Dersom Andrii er så heldig at han bosettes i en kommune med kombinasjonsklasse med ledig kapasitet, vil han kunne få et tilbud her.»

Og en annen:

«Primært får Andrii et tilbud om å starte i en innføringsklasse, dersom skolen han er bosatt ved, har et slikt tilbud.»

Norskopplæring ved en videregående skole fremstår noen steder som det primære tilbudet, andre steder som et alternativ dersom det ikke er ledig plass i kombinasjonstilbud. Som i denne fylkeskommunen:

«hvis vi ikke klarer å gi vedkommende tilbud i kombinasjonsklassen (som vi også stort sett har klart for elever i september) så får han tilbud om norskkurs frem til det ev. blir ledig i kombinasjonsklasse.»

En av fylkeskommunene skriver utfyllende om innholdet i ett type «ventetilbud»:

«Innholdet i et ventetilbud kan variere, men fokus bør være språkopplæring, og at ungdommene har noe å gå til som er nyttig og motiverende. Ungdommene som deltar i et ventetilbud, skal ikke ha noen formell vurdering i fag. Ungdommen får heller ikke elevstatus. Et ventetilbud skal primært være norskopplæring, men kan også for eksempel være en praksisplass/språktrening i lokalt arbeidsliv, sosiale tiltak/arrangementer, leksekafe og/eller fysisk aktivitet. Som regel ikke et heldagstilbud.»

Også tilbudet om norskopplæring kan imidlertid enkelte steder bli fullt. Da kan alternativet i enkelte tilfeller være ingen tilbud:

Dersom ledig kapasitet så gis tilbud i grunnleggende norskopplæring. Hvis ikke ledig kapasitet så har ikke fylkeskommunen et tilbud.

ANDRE INNSPILL

Avslutningsvis i undersøkelsen spurte vi om respondentene hadde «**andre kommentarer eller innspill som du ønsker å dele som er relevante for temaet i denne undersøkelsen?**» Sju

fylkeskommuner ga innspill. Temaene omhandler særlig tre forhold; kapasitet, regelverk og pedagogiske utfordringer:

Kapasitet

En fylkeskommune viser til en økning fra 255 til 392 plasser i kombinasjonsprogrammet fra 2023 til 2024, og kommenterer:

«Det presser oss på kapasitet, kompetanse og økonomi, og planlegging er utfordrende.»

Flere påpeker at det er behov for bedre og mer forutsigbar finansiering av tilbudene:

«Finansieringen må legge til rette for at det kan opprettes permanente opplæringstilbud for nyankomne ungdommer som kan skaleres og tilpasses ved behov, og som tar høyde for svingninger i antall flyktningeankomster og tilflytting av andre innvandrergroupe.»

En annen fylkeskommune etterspør støtteordninger:

«Fra 2022 har vi sett en stor økning i fylkeskommunens utgifter til ikke lovpålagte opplæringstilbud. Det bør etableres statlige støtteordninger til fylkeskommunene som skal bidra til at ungdom raskt kommer i opplæring og får tilstrekkelig og tilpasset norskopplæring.»

En fylkeskommune foreslår konkret at Udir utvider målgruppen for sitt tilskudd, da denne ordningen ikke dekker tilbud etter § 9-7, som er mye brukt for denne målgruppa:

«Udir bør åpne for at kombinasjonsklassene (§ 9-7) kan få midler til elever på mottak gjennom tilskuddsordningen "Tilskudd til opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge"».

Regelverk

Flere fylkeskommuner var også opptatt av regelverket og det som oppfattes som uklarheter i ansvarsforhold. En fylkeskommune viser til utfordringer i spennet mellom opplæringslov og integreringslov:

«For å bedre samarbeid mellom fylke og kommune bør det komme avklaringer i forhold til lovverk for 16-17åringer som faller mellom to stoler knyttet til integreringslov-opplæringslov.»

En annen fylkeskommune trekker frem manglende rettigheter til norskopplæring for nyankomne ungdommer under 18 år. En tredje fylkeskommune trekker frem manglende ansvar for veiledning av ungdom som skal inn i grunnopplæring, og viser til et behov for «utdanningsveiledning» på linje med rett til karriereveiledning som gjelder nyankomne over 18 år som skal delta i introduksjonsprogrammet.

Dette har stor betydning for den enkelte og for samfunnet, som en av fylkeskommunene trekker frem avslutningsvis i undersøkelsen:

«I en tid med økt fokus på å forebygge utenforskap, kriminalitet og negativ sosial kontroll bør det være i samfunnets interesse å sikre at også innvandrere mellom 16 og 18 år tidlig integreres i det norske samfunnet.»

Organisatoriske og pedagogiske utfordringer

«Nyankomne elever» er en heterogen gruppe, med ulike landbakgrunner, språk og også ofte svært ulik skolebakgrunn fra tidligere. Ukraina har et godt utbygd grunnopplæringssystem, og ukrainske elever beskrives i flere sammenhenger som å ha gode skoleferdigheter. Det kan imidlertid ta noe tid å beherske norsk godt nok til at dette fungerer som et skolespråk for elevene, og mange har også lite erfaring med engelsk. Nyankomne fra andre land kan ha mindre skolebakgrunn, og ha helt andre behov i opplæringen. Det fremstår som krevende å håndtere disse ulike behovene organisatorisk og pedagogisk:

«I tillegg er nivåforskjellene mellom elevene i denne gruppa store; mange ukrainske ungdommer har gått i videregående skole i hjemlandet, og har mest behov for språkopplæring i norsk og engelsk. Samtidig har vi ungdommer med annen landbakgrunn som har gått veldig lite på skole, og enkelte har behov for grunnleggende opplæring i lesing og skriving.»

Nyankomne elever kan også ha traumer fra erfaringer med flukt og krig.

«Mange av elevene, både ukrainere og andre, har traumer med bakgrunn i flukt og krig, en usikker familiesituasjon, eller bekymringer omkring oppholdstillatelse.»

Slike forhold påvirker samlet hvor godt fylkeskommunene opplever at de evner å gi gode tilpassede tilbud til gruppen, om det er i egne tilbud for nyankomne eller i ordinære tilbud og klasser.

OPPSUMMERING

Oversikt over ungdommene

- Fylkeskommunene har god oversikt over ungdommer som søker til videregående opplæring.
- Fylkeskommunene gir tilbud basert på søknad, og har ikke oversikt over gruppen nyankomne i sin helhet.
- Oppfølgingstjenestene følger opp nyankomne på lik måte som andre elever, men har ikke oversikt over de som ikke har søkt til videregående opplæring, og fanger dermed ikke opp disse ungdommene.

Opplæringstilbud

- Samtlige fylkeskommuner har ukrainske ungdom i studieforbereende og yrkesfaglige studieprogrammer, og en tredjedel har nyankomne ukrainske ungdom i opplæring i bedrift.

- Fylkeskommunene tilbyr flere typer opplæringstilbud utover ordinær videregående opplæring rettet mot nyankomne. Dette inkluderer tilbud som kombinasjonsklasser, innføringstilbud og norskopplæring. Noen har tilbud om komprimerte løpt for ungdommer som mangler enkelte fag for å kvalifisere for opptak til høyere studier (eks. norsk og engelsk). Tilbudene varierer i innhold og omfang.
- Alle fylkeskommuner tilbyr «mer grunnskoleopplæring» etter opplæringsloven § 9-7.
- Fylkeskommunene har ulike tilbud som dekker plikten til et opplæringstilbud i overgangen til videregående opplæring etter § 9-6. Plikten fylles blant annet ved tilbud i kombinasjonsklasser eller norskopplæring.

Inntak, dokumentasjon og godkjenning

- Undersøkelsen avdekker variasjon i fylkeskommunenes inntakspraksis, dokumentasjonskrav ved innsøking og godkjenning av tidligere opplæring på videregående nivå.
- Flere fylkeskommuner oppgir at de tar inn søkere til ulike tilbud så lenge det er plass ved skolene, og at praksisen kan variere innenfor samme fylkeskommune, avhengig av kapasitet til enhver tid.
- I møte med mangelfull dokumentasjon etterlyser noen fylkeskommuner mer dokumentasjon eller sender saken tilbake til kommunen for realkompetansevurdering. Flere vurderer hvorvidt det er sannsynlig at søkeren har gjennomført grunnskoleopplæring, basert på skolebevis og annen relevant dokumentasjon. Det praktiseres betydelig skjønn i slike vurderinger, og praksisen varierer mellom fylkeskommunene, noe som kan føre til ulike krav til dokumentasjon avhengig av hvor søkeren befinner seg.
- Sju av 15 fylkeskommuner har praksis for å godkjenne tidligere opplæring for både ungdom og voksne, og fem har spesifikke tilbud for de som har fullført videregående i Ukraina, men mangler godkjenning for høyere utdanning.

Ungdom som bor i mottak

- Fylkeskommunene oppgir at situasjonen rundt ungdom som bor i mottak er uforutsigbar, noe som påvirker søknads- og inntaksprosessen og opplæringstilbudet for den enkelte og for gruppa.
- Fylkeskommunene opplever at ansvarfordelingen for å bistå nyankomne ungdommer i søknadsprosessen er uklar. Det er særlig utfordringer knyttet til hvem som skal veilede og følge opp ungdommer som bor i mottak, da disse ofte mangler foresatte eller andre støttepersoner med kunnskap om søknadsprosessen.

REFERANSER

Forskrift til opplæringsloven. Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta)

Lødding, Berit, Marianne Takvam Kindt; Frida Felicia Vennerød-Diesen; Gunhild Tveit Randen; Jens Brandi Grøgaard; Hajra Tahir; Ørjan Arnevig Samuelsen 2024. *Vilkår for inkluderende opplæring: Sluttrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever*. Utarbeidet av NIFU på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

<https://www.nifu.no/rapporter/vilkar-for-inkluderende-opplaering-sluttrapport-fra-prosjektet-forskning-pa-opplaeringstilbud-til-nyankomne-elever/>

Opplæringsloven. Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Tyldum, Guri, Tove Mogstad Aspøy, Rebekka Ravn Lysvik og Bjorn Dapi 2024. *Fokus på formell kvalifisering. En implementeringsstudie av nye områder og grep i integreringsloven*. FAFO.

<https://www.fao.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/fokus-pa-formell-kvalifisering>

UDI. Situasjonsrapport fra Innvandringsavdelingen. Migrasjonssituasjonen Ukraina. Per 27. januar 2025.

